

农村土地承包矛盾纠纷与调处初探

舒绍茂

随着经济社会的快速发展、农村改革的不断深化、乡村振兴战略的全面推进，农村承包地被赋予的财产权能价值不断增加，加之农村税费改革和粮食直补等惠农政策的实施，农民对土地的法律维权意识越来越强，涉及农村土地承包等方面的矛盾纠纷并不少见，如何有效防范、化解农村土地承包方面问题矛盾，对于完善新型乡村治理体系、促进乡村全面振兴具有重要的现实意义。

土地承包矛盾纠纷的主要类型

实践中发现涉及农村承包土地的矛盾纠纷大体上可以归纳为 4 个类型：村集体或村干部对村民利益的侵害；村民对村集体利益的损害；承包农户之间的利益纠纷；土地承包户和实际经营者等外部组织的利益纠纷。归纳起来，主要表现在 6 个方面。

因土地承包关系引发的矛盾纠纷。一是超权限发包，如有的村把暂时空置的临时性耕地发包出去，形成无效合同，导致无法颁发承包证书，农户要求村委会保障承包权；二是账外发包，有的村发包时给承包人出具承包合同和发包收据，由于财务不规范导致承包手续不完善；三是不规范发包，有的村委会因绿化等原因将“四荒”地零收入或低收入发包给村民，导致“四至”不清、口头协议或没有具体协议等；四是多次发包，有的村对荒地和机动地搞短期发包，同一耕地不断变换承包人，承包人时有时无，承包费时断时续，导致承包过的和耕种过的都争要耕地权属；五是税费改革前有的村迫于税费压力，对因劳动力少无力承担税费或外出务工不愿承担税费的农户，经村委会协调收回集体重新转包给别的农户，由于收回和转包手续不规范，导致过去认可这种行为的农户现在要求退返土地并确权颁证。

因土地流转引发的矛盾纠纷。一是部分外出务工的农户将承包土地交由他人耕种，合同到期后不愿意再流转，耕种方以投资未收回不愿退还土地，而土地流转双方大多只有口头约定，或虽有书面协议，但协议条款不全或不能匹配土地现值，致使双方在流转期限、出让形式及承包费等问题上产生争议；二是村民将自己的承包地转包后，由于耕种者直接和村集体发生事实上的承包关系，原承包关系逐渐转到耕种者名下，原承包户不知情变更和不留意变更，在无法享受惠农待遇、取得土地确权等情况下才发现承包关系已经变更，提出转包行为无效；三是有的村集体为了发展，统一将村民承包地流转给集体或个别大户手中，村民看到周边流转租金升高，以变更合同用途、流转合同不规范等原因提出利益诉求或要求终止合同。

因承包面积和价值改变引发的矛盾纠纷。一是土地整理、中低产田改造、高标准农田建设等工程项目实施后，部分承包地发生地貌改变，无法区分地界“四至”；二是实施旧村复垦造田项目时，对后来腾退的农户提高补偿标准，之前腾退户要求重新补偿；三是部分地方二轮土地延包时按国家政策预留了部分机动地，现有农户或返乡农民不顾村集体已与他人签订承包经营合同的事实，要求承包这部分土地；四是因城市建设或产业发展需要等原因，目前的土地价值与以前发生较大改变，但因一轮、二轮土地承包主要按地力进行分配，而非按实际面积进行分配，导致目前土地面积多者获利多，一些当时地力好但面积少的农户要求按照平均面积或者人口重新分配利益。

因人员变化引发的矛盾纠纷。一是有的地方前期调整了承包地，《农村土地承包法》颁布实施后，按照法律规定不再调整土地，有的被调出土地的农户现在人口增加却调整不了，要求继续按照原来方案调整土地；二是按照规定农村承包地以户为单位进行家庭承包，部分农户为了享受宅基地等权益进行了分户，老人过世后因为已经分户，村集体有权将户下土地收归集体重新发包给符合条件的农户，而其子女不同意；三是有的年迈老人和“五保户”将承包地私下让给照顾其生活的亲朋好友，但没有经过村委会变更或村委不予办理变更，“五保户”过世后有的村委会调整给缺地村民，但是其亲朋执意耕种，尽管村委会为缺地村民办

理相关手续但仍不能正常经营。

因户口变更引发的矛盾纠纷。一是一些妇女出嫁后失去了原承包土地，而嫁入后又未分到夫家所在方承包土地，从而造成纠纷；二是过去一些人为了子女上学或经商便利，将户籍“空挂”在城郊的村集体组织，当时约定只要户籍不要承包地，不享受该集体组织的公共福利待遇，现在以户口为由反过来向集体要承包地和征用土地的补偿费；三是“倒流户”的矛盾，多年前一些村民把户口迁出，随着农村的发展，近年来又把户口迁回，要求恢复农村集体经济组织成员身份并承包土地；四是无承包土地农户的权利问题，一些一轮、二轮土地承包期间未承包土地的农户，近年来因农村集体产权制度改革对成员身份进行确认，认为自己是集体经济组织成员，以前由于各种原因没有承包土地，现在要求承包土地、明确土地承包经营权。

因征地拆迁引发的矛盾纠纷。一是基层政府在为征地农民办理失地保障等补偿时，由于受征地名额、面积、先后顺序的影响等引发农户与政府、农户之间的矛盾；二是部分失地农民认为过去土地补偿不合理，要求执行新补偿标准；三是由于同一时段重点工程征地补偿存在一村一价，有的村民要求参照相邻村补偿标准；四是有的跨村承包土地在承包期因重点工程征地，但占地补偿留归村集体，这部分村民要求得到占地补偿；五是解决设施农业用地时，乡村大多按照土地二轮承包剩余实际年限一次性付给承租人租金，土地确权开始后原承包人要求明确二轮承包合同到期后的土地权属。

土地承包矛盾纠纷产生的原因

产生农村土地承包矛盾纠纷的原因较多，既有法律政策调整方面的，也有管理不规范方面的，还有人员变化户口变更等方面的，但归根结底都是利益分配的问题所导致。

土地价值提升和农民价值观改变是造成土地矛盾纠纷的根本原因。税费改革后各级政府免除各种农业税费，特别是近年来，随着国家对“三农”重视程度不断提高，反哺“三农”的力度逐渐加大，国家和地方政府按照土地面积给予农民一定的补贴，特别是遇到征地拆迁等还可以获得大量的补偿金。广大农民对土地价值的认识发生新的改变，以前因各种原因失去土地或没有得到土地的农民重新索要土地并确权颁证。

管理不规范是造成土地矛盾纠纷的突出原因。前些年部分农村基层组织在推进农村确权颁证中，未能按照规定的工作程序、步骤和要求落实，如该签字确认的不签字、该公示的不按规定公示，相关资料保管也不完备，埋下矛盾纠纷隐患；还有的村组不能公正公开地进行发包，造成村民起诉或上访，要求确认承包合同无效，或要求将承包地收回重新发包。

传统思想观念影响是造成土地矛盾纠纷的重要原因。有的农民认为自家承包的土地和使用的宅基地就是自己的，甚至认为是“祖产”，即便出于产业发展、城乡空间布局调整等原因，也不能动自家的土地，必须世代传下去；还有的农民认为农村的土地可以随意占用，能占就占，占用了就是自己的，不清楚自己对土地只有承包权和经营权；有的农民利用当地的土地储备资源进行私自开荒，开荒后长期耕种，不仅不缴纳任何费用，还在村集体要将这部分土地收回或者土地需要征用流转时进行“维权”；还有的村为“照顾”一些不符合承包土地的“空挂户、外来户、倒流户”，让其开垦耕种部分集体土地，时间一长，这部分人理所当然认为这些土地就是自己的承包地并要求确权。

加强土地承包矛盾纠纷调处的对策措施

做好农村土地承包矛盾纠纷调处是各级农业农村部门的重要职责。对各类土地承包矛盾纠纷，应当按照“尊重历史、兼顾现实、依法依规”的原则，区分问题产生根源、事项类别、发生时限，积极妥善处置。

加强调处体系建设。建立矛盾纠纷调解机制，明确专人负责，建立矛盾纠纷调解网络；建立矛盾纠纷预警机制，在涉及农村土地的重大事项，如征地拆迁、大型项目土地流转等，进行矛盾评估，制定预案；建立矛盾纠纷排查化解工作机制，定期开展舆

情收集和分析，努力掌握矛盾调解的主动权，做到矛盾纠纷勤排查、早发现、早化解，将矛盾纠纷消灭在萌芽状态；建立矛盾纠纷调处联动机制，农业农村、综治、信访、司法行政等部门应加强工作协调，分工负责合力解决矛盾纠纷；建立顺畅的案件通报机制，协同做好案件受理和审查，确保生效裁决的有效执行。

加大法制宣传力度。解决涉农土地矛盾纠纷的关键是提高村民法律素质，增强学法、守法、用法的意识。围绕培养社会主义新型农民、推进基层民主法治建设、推进和谐新农村建设，开展多层次、全方位的普法宣传教育，进一步提高农民素质。加强农村思想政治工作，强化社会公德、职业道德和家庭美德教育，以培养村民健康心态，引导广大农民正确对待土地利益，合情合理合法地维护自身权益。做好相关法律政策的宣传工作，农民群众对通过仲裁途径解决纠纷的政策和手续不熟悉，要普及法律知识，提高农民群众的依法维权意识，加强宣传引导，为农民群众申请法律援助提供便捷通道。

搭建调处工作新平台。延伸调解工作领域，在行政组织调处的过程中，注重发挥“乡贤”等德高望重人士作用，达到大事化小、小事化了的目的；引进法律专业人才参与涉农土地矛盾纠纷调处，在为双方当事人提供有效解决纠纷的正当合法途径，维护双方当事人合法权益的同时，提高广大农民的法律意识和法律素质，提增调处工作的社会公信力。做好农村承包土地纠纷仲裁与政法网格员、人民调解员等工作的协调，不断完善农村和谐社会治理体系。

探索化解矛盾纠纷新路径。涉农土地矛盾纠纷如果只用说服、宣传、教育的方法解决，很难收到良好效果。应积极运用各种有效手段化解矛盾纠纷。一方面，可以直接用经济手段化解矛盾纠纷，准确分析矛盾纠纷原因，在合情合理的情况下，通过货币或实物补偿等经济方法手段来解决问题。另一方面，可以通过发展产业，给农民创造发展盈利的条件，农村经济发展了，农民收入增加了，很多矛盾纠纷能够得到有效化解。如加强农业产业扶持，积极营造创业就业条件，推动职业教育、技能教育发展，加强农民职业技能培训、就业和创业指导服务，扩大土地承包经营权、林权和农村居民房屋“三权”抵押融资的规模和范围，完善配套政策，保障农民权益，拓宽农民增收渠道等，促进农民共同富裕。